



# NÅR REGNINGEN SKAL GØRES OP: MELLEMKOMMUNAL REFUSION

Sager om mellemkommunal refusion opstår, når udgiftstunge borgere flytter fra én kommune til en anden. Det store spørgsmål i sådanne sager er, hvilken kommune der "hænger på regningen" for de – ganske ofte – dyre tilbud, som borgeren har behov for. Der er ofte tale om millionbeløb, og der opstår derfor jævnligt tvister mellem kommunerne.

Retssikkerhedsloven (lov om retssikkerhed og administration på det sociale område) indeholder en række regler om, hvilken kommune der er forpligtiget til at bære udgifterne, når en socialt udgiftskrævende borger flytter fra én kommune til en anden kommune. Loven er dog ikke helt entydig på alle områder, hvilket også er medvirkende til, at der opstår tvister mellem kommunerne.

**ET PAR GRUNDLÆGGENDE BEGREBER**  
Den kommune, hvor en borger bor (opholder sig), betegnes som "opholdskommunen". I særlige tilfælde kan opholdskommunen være en anden kommune, men som det klare udgangspunkt er det kommunen, hvor borgeren bor.

Det er som overvejende udgangspunkt opholdskommunen, der har ansvaret for,

at borgeren får den nødvendige hjælp. I nogle tilfælde er det imidlertid en anden kommune. Derfor anvender man begrebet "handlekommune" om den kommune, der har ansvaret for at handle i forhold til borgeren – dvs. træffe afgørelser om støtte, føre tilsyn mv.

Endelig er det handlekommunen, der er betalingspligtig, dvs. skal betale for de tilbud, som borgeren tilbydes. Hvis der er tale om "mellemkommunal refusion", kan en tidligere opholdskommune dog være forpligtiget til at refundere handlekommunen en række udgifter.

## GRUNDLAGET FOR MELLEMKOMMUNAL REFUSION

Mellemkommunal refusion kan som nævnt komme på tale, når en borger flytter fra én kommune til en anden. Man kan overordnet tale om tre forskellige scenarier:

- Den tidligere opholdskommune er fortsat handlekommune og derfor stadig betalingspligtig.
- Den tidligere opholdskommune *medvirker* til ophold i en ny opholdskommune og er refusionspligtig.
- Den tidligere opholdskommune *medvirker ikke* til ophold i en ny opholdskommune, men er alligevel refusionspligtig.

Retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 2, angiver, i hvilke tilfælde den nye opholdskommune har ret til refusion, når den tidligere opholdskommune eller en anden offentlig myndighed har *medvirket* til borgerens flytning. Dette gælder blandt andet ved den tidligere opholdskommunes medvirken til, at borgeren får ophold i botilbud efter servicelovens § 108 eller i institutioner under Kriminalforsorgen eller under sygehusvæsenet eller eventuelt får ophold i eget hjem, men med betydelig støtte.

Retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 3-8, opregner en række tilfælde, hvor den nye opholdskommune har ret til

mellemkommunal refusion, uanset at en tidligere opholdskommune *ikke har medvirket* til en borgers ophold i den nye opholdskommune. Dette gælder eksempelvis, når en borger benytter sig af "frit-valgs-ordningen" ved flytning til en plejebolig eller ældrebolig.

Det er ofte de tilfælde, hvor medvirkensbegrebet indgår, der volder problemer i praksis og medfører tvister, da det ikke er så ligetil at vurdere, hvornår en kommunes handlinger rent faktisk falder ind under retssikkerhedslovens medvirkensbegreb.

## MEDVIRKENSBEGREBET

En kommune eller en anden offentlig myndighed kan medvirke til en borgers ophold i en anden kommune på mange måder og i meget forskellig udstrækning. Et oplagt tilfælde er, når der i en anden kommune findes et botilbud, der er velegnet til borgerens specifikke behov. I det tilfælde, hvor kommunen måske endda har fundet frem til tilbuddet i den anden kommune og træffer afgørelse om at tilbyde borgeren opholdet, vil den første kommune have medvirket til borgerens flytning i lovens forstand.

Mere tvivlsomt er det i situationen, hvor borgeren selv foreslår en flytning, som kommunen i begrænset omfang hjælper med vejledning om. Kommunen har jo så bistået, men har man også medvirket, hvis borgeren også ville være flyttet uden kommunens bistand?

Af praksis følger, at en tidligere opholdskommune efter omstændighederne vil have medvirket til ophold i en anden kommune, hvis denne kommune har ydet borgeren en rådgivning og vejledning, der har ført til, at borgeren er flyttet til en anden kommune.

Det er endvidere slået fast i praksis, at økonomisk såvel som praktisk bistand fra en tidligere opholdskommune kan føre til, at en kommune har medvirket til det nye ophold med det resultat, at der kan foreligge refusionspligt.

## VURDERINGER FRA ANKESTYRELSEN

Således har Ankestyrelsen eksempelvis vurderet, at der forelå refusionspligt for en tidligere opholdskommune i en sag, hvor en borger flyttede fra en bolig, hvor han fik socialpædagogisk støtte, til en bolig i en anden kommune under tilsvarende vilkår, og hvor den tidligere opholdskommune havde betalt flytte-tilskud samt depositum og forudbetalt leje med tilbagebetalingspligt.

Omvendt forelå der ifølge Ankestyrelsen ikke tilstrækkelig medvirken i en sag, hvor en kommune havde bevilliget en

boligændring til en borgers nye lejlighed i form af udvidelse af døre, fjernelse af skabssektioner og dørtrin samt opsætning af et skinnesystem. Ankestyrelsen lagde vægt på, at den tidligere opholdskommune ikke aktivt havde medvirket til, at borgeren fraflyttede kommunen.

## NY HØJESTERETSDOM

Højesteret har i en dom fra 7. september 2017 (U.2018.16) vurderet spørgsmålet om medvirken i en sag, hvor en handicappet borger flyttede fra Guldborgsund Kommune til Hvidovre Kommune. Højesteret fastslog, at der ikke – i lovens forstand – forelå medvirken fra den tidligere opholdskommune og det pågældende amt. Begrundelsen var, at kommunen og amtet ikke aktivt havde påvirket borgerens beslutning om at ville flytte, selvom borgeren ikke ville være flyttet uden at have fået et forhåndstilsagn om at kunne få hjælp til ombygningen af den nye bolig, og at kommunen og amtet ikke aktivt havde medvirket ved anskaffelsen af den nye bolig, selvom man havde ydet 1 mio. kr i støtte til ombygninger i den nye bolig og en tilbygning til denne.

## SVÆRT AT OPSTILLE KLARE RAMMER FOR MEDVIRKEN

Det er således ikke så ligetil at opstille klare rammer for, hvornår en kommune medvirker til ophold, da de enkelte tilfælde i sagens natur er forskellige, og da vurderingen er konkret, og ikke mindst da lovens betingelser er meget generelt formuleret.

Sammenfattende kan der formentlig tages udgangspunkt i, at den oprindelige opholdskommune har medvirket, hvis den har ageret på en måde, der bliver udslagsgivende for, at en borger får bopæl i en anden kommune. Omvendt: Hvis en borger selv tager initiativ til at flytte og selv skaffer sig en bolig i en anden kommune, er der formodning for, at der ikke foreligger medvirken i lovens forstand. Hvis der i den forbindelse ydes bistand eller støtte, vil det have betydning, om denne holder sig inden for det pligtmæssige eller i hvert fald hjemlede.

## TVISTER OM MELLEMKOMMUNAL REFUSION

Når der opstår tvister mellem kommuner om mellemkommunal refusion, er spørgsmålet, hvordan problemet løses. Retssikkerhedsloven giver et vist råderum til aftaler om refusion, men det er langt fra i alle tilfælde, at uenighederne kan løses på denne måde.

Hvis der opstår uenighed mellem to kommuner om deres forpligtelser, er

der ifølge retssikkerhedslovens § 61 mulighed for at indbringe uenigheden for Ankestyrelsen. Kommunerne kan også vælge at rejse sag direkte ved domstolene uden først at have indbragt sagen for Ankestyrelsen.

Hvis en kommune ikke kan acceptere en afgørelse fra Ankestyrelsen, kan sagen efterfølgende indbringes for domstolene.

Ankestyrelsen indtager i disse sager en rolle som tvistløsningsorgan. Det betyder, at kommuner, som er uenige i Ankestyrelsens afgørelse af refusions-spørgsmålet, ikke kan stævne Ankestyrelsen, men derimod må stævne den anden kommune som part i sagen. Dette er fastslået i flere domme – senest i en landsretsdom (U.2016.1339) fra Vestre Landsret.

I forlængelse af Vestre Landsrets dom har Ankestyrelsen i en ny princip-afgørelse (5-18) i øvrigt udtalt, at der ikke længere gælder et krav om, at en af kommunerne skal træffe en afgørelse om refusions-spørgsmålet, som kan indbringes for Ankestyrelsen. Landsretten fastslog nemlig også, at kommunerne som ligestillede forvaltningsorganer ikke kan træffe afgørelser i forhold til hinanden på dette område. Kommunerne kan dermed blot konstatere, at der ikke er enighed om refusions-spørgsmålet og bede Ankestyrelsen tage stilling til dette ■



Lars Carstens  
Advokat, partner  
lc@horten.dk



Lisbet Vedel Thomsen  
Senioradvokat  
lv@horten.dk



Mads Broe Trustrup Hansen  
Advokatfuldmægtig  
mtr@horten.dk